

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

程波辉: 我国政府社会管理职能的创新(上)

2013-12-06 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大中小】

2013-12-02

社会公正视野下我国政府在社会管理职能创新过程中面临的主要挑战包括: 社会收入差距扩大、社会制度不公、社会权利贫困和公共权力腐败。应对这些挑战, 政府需从保证社会收入分配的正义、确保社会制度的公正、保障社会权利的平等和实现公共权力的合法等方面变革和创新社会管理。

社会公正与社会管理创新密切相关。一方面, 作为一种价值观念和准则, 社会公正对于政府社会管理职能创新具有重要的导向价值和引领功能; 另一方面, 社会公正的实现必须以政府社会管理职能创新为基本依托和重要条件。当前, 社会公正视野下我国政府在社会管理职能创新过程中面临的主要挑战包括: 社会收入差距扩大、社会制度不公、社会权利贫困和公共权力腐败。应对这些挑战, 政府需从保证社会收入分配的正义、确保社会制度的公正、保障社会权利的平等和实现公共权力的合法等方面变革和创新社会管理。

党的十八大报告中把实现社会公平正义和创新社会管理置于相当重要的地位。报告明确指出, “公平正义是中国特色社会主义的内在要求”。同时指出, “加强社会建设, 是社会和谐稳定的重要保证……必须加强和创新社会管理, 推动社会主义和谐社会建设” [1]。因而, 探讨社会公正与社会管理创新之间的关系以及社会公正视野下政府社会管理职能创新的挑战与对策意义重大。

一、社会公正: 政府社会管理职能创新的核心价值导向

从概念内涵和逻辑演绎来看, 社会公正与社会管理创新密切相关。一方面, 作为一种价值观念和准则, 社会公正对于政府社会管理职能创新具有重要的导向价值和引领功能; 另一方面, 社会公正的实现必须以政府社会管理职能创新为基本依托和必要条件。

(一) 社会公正的内涵演进

社会公正是一个古老而常新的概念, 不同的历史时期人们对于社会公正的理解往往呈现很大的差别。从历史文献学的角度来看, 西方社会对社会公正研究较之于中国更丰富和集中, 也基本反映了社会公正的本质内涵和演变过程。早在古希腊时期, 柏拉图把哲学家治国的社会作为公正社会的模型, 强调正义是心灵的美德, 不正义是心灵的邪恶。而亚里士多德则把追求至善作为城邦社会公正的代名词, 坚持公正就是“以公共利益为依归”, “以城邦整个利益以及全体公民的共同善为依据” [2]。古罗马共和国和帝国时期, 社会公正失去了古希腊时期的伦理色彩和价值理性, 更多地表现为一种重法主义和工具理性。进入中世纪, 社会公正思想被淹没在教权和俗权的争斗之中。文艺复兴运动以后, 特别是启蒙运动时期, 社会公正思想才得以重新彰显。霍布斯、洛克、卢梭等启蒙思想家以自然法、社会契约论为理论基础对社会公正进行了诠释和论证, 使社会公正的范畴不断扩大, 包含生命、自由、财产、平等等多个价值元素。进入19世纪, 社会公正思想被肢解。功利主义者坚持认为实现社会最大多数人的最大幸福才是公正的社会; 保守主义者则固守传统的社会公正观, 认为实行放任主义政策、限制政府干预才是维护社会公正; 而现代自由主义者认为, 国家的适度干预、保证分配的正义才是社会公正的要义所在。纵观西方社会公正的发展形态, 不难看出, 古代社会的社会公正思想更多的是一种伦理观念, 甚至是一种乌托邦。进入近代社会特别是现代社会以来, 社会公正的内涵才不断地与现实社会发生联系, 表现为一种对现实的价值关怀和规范引导。

那么到底何谓社会公正? 其实给社会公正下一个恰当的定义是很困难的。社会公正是一个涉及经济学、政治学、伦理学等多个学科的概念, 不同学科有不同的理解。从经济学的角度来看, 它强调的是公平与均衡, 公正不仅要求重视人的主体价值, 充分保障人的劳动权利, 而且要求在分配方面将付出与回报相结合, 做到起点公正与过程公正; 从政治学的角度来看, 它强调正义与平等, 合理地配置公共权力以保障公民的权利, 它一方面要求社

会法律制度和政治决策是公正的, 执行法律制度和政治决策的程序也是公正的, 一方面要求全体公民都有通过各种途径和形式参与国家事务的平等权利; 从伦理学的角度来看, 它强调合乎道德规范和行为准则, 任何个人在行使自身权利的同时不能侵占他人的自由。概括来说, 社会公正的核心应是“实现同一时代国家或社会一切成员之间的经济与政治公正, 即按照赋予每一位社会成员以平等权利并根据权利要求平等义务的基本准则, 遵循公开、公平、对话的原则, 实现在经济活动中对每一经济主体在机会分配、规则遵循和结果分配上的公正, 并通过政治制度的安排和权力的运作, 使国家的一切公民或社会的一切成员享有平等的政治地位和社会地位, 获得普遍的公正和持久稳定的生活秩序, 防止两极分化, 实现共同富裕”[3]。

(二) 社会公正是政府社会管理职能创新的核心价值导向

社会管理是社会建设的核心范畴之一, 主要是指“以维系社会秩序为核心, 通过政府主导、多方参与, 规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险, 为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动”[4]。通常情况下, 社会管理包括两类: 一是政府社会管理, 二是社会自我管理和社会自我管理。本文着重于政府社会管理层面。所谓社会管理职能创新, 简单地讲, 就是政府在社会管理实践中, 围绕社会管理的目标和任务, 运用各种资源和力量对社会管理的理念、制度、机制、方法和手段等进行改革和创新。社会管理职能创新既是活动, 也是活动的过程, 是以社会管理存在为前提的, 其目的在于使社会能够形成更为良好的秩序, 产生更为理想的政治、经济和社会效益[5]。

由此可以看出, 促进社会公正是社会管理及其创新的重要内容、目标任务和价值导向。一方面, 从社会公正的内涵演进和功能属性来看, 实现社会公正是人类亘古不变的理想追求, 是人类借以实现美好社会蓝图的价值规范。尽管社会公正具有诸多不同内涵, 但把它作为一种基本价值观念和准则, 是得到基本认可的。因此, 社会公正对于社会秩序的架构和社会和谐的构建必然具有规范作用和导向价值。社会管理及其创新作为维系社会秩序、实现社会和谐的活动和过程, 必然要以促进社会公正为目标、旨归和导向。对此, 有学者指出, 在社会管理的诸多任务中, 促进社会公正是核心。“没有社会公正, 就谈不上协调利益关系、规范社会行为。没有社会公正, 社会问题、社会矛盾就难以化解。之所以对社会公正如此重视, 是因为它不仅仅仅是社会管理的一个重要任务, 也是我们评价社会的一个价值尺度。”[6]另一方面, 从社会管理及其创新的本质内涵和功能特点来看, 社会公正的实现必须以社会管理及其创新为基本依托和重要条件。从集体行动的逻辑来看, 因为存在“搭便车”等诸多外部性问题, 社会公正的实现很难依靠个人或私人组织来实现, 而需要作为公共权力部门的政府来实施和促进, 因此, 政府是“社会管理中维护社会公平与正义的最重要主体”[7]。人生生而平等, 但由于社会成员家庭背景、个人天赋、经济收入、社会声望等不尽相同, 并不意味着每个人出生即享有同等的权利。社会管理的最终目的是为了实现健康有序的社会发展, 因此, 客观上需要有一个超越不同个人、不同阶级的权威力量以承担起无偏私的仲裁人的角色, 而真正承担起这一责任的只能是政府[8]。更进一步说, 承担社会管理创新公正价值导向的主体只能是政府。

二、社会公正视野下政府社会管理职能创新面临的挑战

当今中国, 正处于“五化”交织的战略机遇期和矛盾凸显期, 遭遇社会转型拐点, 社会风险不断加剧。在这个过程中政府社会管理职能创新不可避免地面临各种挑战。从社会公正的角度来审视, 主要包括以下几种挑战:

(一) 社会收入差距扩大给社会管理职能创新以巨大冲击

收入差距是影响社会公正的重要变量。一般来说, 在一定条件下, 收入差距越大, 则社会公正度越低, 主要表现为人们的相对剥夺感越强, 这种剥夺感极易引发社会冲突和矛盾, 是社会危机的信号。因而, 收入差距扩大将给社会管理职能创新以巨大冲击。自改革开放以来, 我国收入差距呈不断扩大的态势。根据统计, 2007年中国基尼系数已经达到0.47左右, 已超过贫富差距的警戒线, 正向收入差距悬殊扩展。收入差距主要表现为城乡之间、区域之间、行业之间、不同群体之间收入差距过大。具体而言: 其一, 城乡收入差距方面。据国家统计局2012年1月17日公布的统计数据显示, 2011年我国城镇居民人均可支配收入为21810元, 农村居民人均纯收入为6977元。城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比为3.13:1[9]。其二, 区域收入差距方面。近年来, 我国区域间收入差距呈现扩大的趋势。统计数据表明, 2005年西部居民可支配收入占东部地区的比例, 在城镇由2004年的69.7%下降到2005年的66.7%, 在农村则由2004年的48%下降到44.2%。东西部内部收入差距也略有加大, 其中东部收入差距最大, 东部地区的城镇居民可支配收入的基尼系数为0.343, 分别比中部、西部和东北地区高出20.1、9.6、9.2个百分点。省际间居民收入差距依然存在, 2006年最高收入的上海市与最低收入的新疆年人均收入相差为10655元, 而上一年的这一差距为9465元, 收入之比为2.3:1, 黑龙江城镇居民人均可支配收入只有上海的一半[10]。其三, 行业收入差异方面。2012年5月29日, 国家统计局公布了2011年全国职工平均工资, 其中城镇私营单位就业人员年平均工资为24556元, 而非私营单位在岗职工年平均工资为42452元, 私营企业收入远低于非私营企业。其中, 非私营单位金融业的平均工资最高, 达9万元以上, 最低的农、林、牧、渔业每年收入只有2万元左右, 两者相差四倍多。私营单位中, 其中私营单位金融业的平均工资与私营单位的公共管理和社会组织相比, 两者差距超八倍[11]。其四, 不同群体之间的收入差距方面。北京师范大学收入分配与贫困研究中心主任李实等于1988年、1995年、2002年、2007年进行了四次全国范围内的大型居民收入调查: 从1988年至2007年, 收入最高10%人群和收入最低10%人群的收入差距, 从7.3倍上升到23倍[12]。据中国经济体制改革基金会国民经济研究所副所长王小鲁测算, 如果算上那些无法统计的不规范收入, 现在全国最高和最低收入各10%的城镇居

民, 实际收入差距要达到55倍左右[13]。从这些统计数据来看, 毋庸讳言, 社会收入差距已成为制约经济社会协调发展的重要问题, 构成政府社会管理职能创新的巨大挑战。

(二) 社会制度不公给社会管理职能创新以巨大压力

制度不公是影响社会公正的核心变量。从某种意义上来说, 社会不公正主要源于规则不公正。而制度不公必然导致社会群体之间、干群之间、官民之间相互冲突和矛盾, 进而引发各种社会危机和群体性事件。因此, 社会制度不公是政府社会管理职能创新所面临和需要解决的核心问题, 给社会管理职能创新以巨大压力。其中, 首要的压力是管理创新的成本急剧攀升。根据新制度学派的观点, 制度存在的理由是“来自规模经济和外部效果的收益”[14]。换言之, 制度的功能主要在于降低交易费用。因此, 当制度的安排不公正时, 必然增加社会管理及其创新的成本。在我国社会管理领域, 制度不公方面的突出问题表现为: “设计不科学, 违背规律; 不规范, 容易产生歧义; 不合理, 违反常识和人性的普遍性; 不稳定, 频繁变化; 不统一, 相互矛盾; 不公正, 权责脱节甚至明显歧视; 不透明, 公开不够或不及时; 不可行, 脱离实际, 难以操作, 等等, 这是导致社会问题频发和社会矛盾难以根本化解的重要原因”[15]。就当代中国转型时期来看, 其中最突出的制度不公正现象体现在城乡二元体制、户籍制度、工资报酬制度、医疗保险制度、失业保险制度等安排和设计上。在工厂城市农民工等弱势群体常常受到不公正待遇。比如由于各种制度不公正, 他们的子女在城市上学难的问题, 跟城市市民相比他们承受更多的额外负担以及花费更多的不必要的成本。工厂里, 各种同工不同酬、拖欠工资、失业无保障等制度不公正现象时有发生。制度不公不仅仅带来社会制度认同的式微, 而且影响政府权威性的认同, 甚至严重影响社会的和谐与稳定。最近几年在南方沿海城市发生的各种群体性事件的增多就证明这种制度不公现象越来越多, 农民工等弱势群体在无法通过合法渠道取得权益保障时不得不采取越轨形式进行抗争。从这个角度来说, 社会管理职能创新就是一个不断化解社会矛盾, 调节利益冲突, 纠正制度不公的过程。

(三) 社会权利贫困给社会管理职能创新带来巨大的挑战

享有各项权利, 特别是社会权利是社会公正的本义所在。与此相对, 社会权利匮乏或贫困是社会不公的重要表征。“社会权利贫困”(poverty of social

rights)是国外一些学者在研究经济贫困现象时提出的一个概念, 他们发现经济贫困的深层原因不仅仅是各种经济要素不足, 更重要的是社会权利的贫困, 所以治理与消除经济贫困的治本之道, 是强化社会权利的平等和保障社会权利的公正[16]。当前, 我国社会管理领域, 存在诸多社会权利匮乏或贫困的现象, 这是导致弱势群体不断增多及其生存境遇不断恶化、社会矛盾和问题不断累积以及难以根本化解的又一重要原因, 给社会管理职能创新带来巨大挑战。根据有关资料显示, 我国城市居民特别是其中的弱势群体(主要是下岗失业人员、残疾人和“三无人员”等)在下岗就业、社会保障、住房、医疗保险等方面权利匮乏、话语缺失。农民的权利贫困突出表现为: 长期遭遇经济贫困、土地被低价强征以及因城乡二元社会结构所带来的教育、医疗、保险等方面的不公正待遇。而对处于农民和市民身份之间的尴尬群体——农民工来说, 所遭遇的权利贫困是多重的: 工资偏低, 被拖欠现象严重; 劳动时间长, 安全条件差; 缺乏社会保障, 职业病和工伤事故多; 培训就业、子女上学、生活居住等方面困难重重, 经济、政治、文化权益得不到有效保障……如何让各种群体、各种利益集团都能平等地表达自己的利益诉求, 尤其让弱势群体有足够的制度来保护自己的利益不受侵害, 使社会的各种力量相互制约、平衡发展, 是政府社会管理职能创新必须正视并解决的首要问题。

(四) 公共权力腐败给社会管理职能创新带来直接的挑战

公共权力是政府借以实现各种社会职能的重要工具和手段, 是确保社会公正得以实现的重要保障。根据权力的特性和政府的理性可知, 公共权力既有维护公共利益的特质, 又有违背公共利益的危害。后者主要表现为一种公共权力腐败。所谓公共权力腐败, 一般指政府公务人员利用公职权力以权谋私、官商勾结、贪污受贿等违法行为, 主要包括决策腐败、执法腐败以及用人腐败等。在社会管理领域, 权力腐败极易造成社会不公, 是社会管理职能创新的直接挑战。我国正处在向现代化进程迈进的新旧体制交替时期, 权力腐败蔓延之势在一定时期内难以完全避免。据中纪委2011年1月公布的数据, “2010年1至12月, 全国纪检监察机关共接受举报1427186件, 立案139621件, 结案139482件, 处分146517人。其中, 给予党纪处分119527人, 给予政纪处分38670人。2010年共处分县处级以上干部5098人, 移送司法机关的县处级以上干部804人”[17]。权力腐败的蔓延制约了政府社会管理绩效的提高, 严重破坏了社会稳定的基础, 影响了和谐社会的建设。主要表现为[18]: 其一, 腐败导致利益分配失衡, 破坏了社会稳定的利益基础; 其二, 腐败降低了政府的公信力, 破坏了社会稳定的信任基础; 其三, 腐败恶化了社会风气, 破坏了社会稳定的道德基础。因此, 遏制公共权力腐败和异化是当前我国政府在社会管理职能创新中的重大任务和目标。

作者: 程波辉 来源: 《行政论坛》2013年第11期

声明: 凡本网注明“来源: XXX”的文/图等稿件, 系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的, 文章内容仅供参考, 并不代表着中国人力资源研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>> 返回](#)

相关新闻

- 陈立：我国政府绩效评估研究述评 2015-08-17
- 石庆华 尹涵：大学毕业生就业效果影响因素的实证分析 2015-08-17
- 人才驱动发展的八大趋势 2015-08-17
- 王辉耀：人才之争，中国不能“入不敷出” 2015-08-17
- 孙建立：人社部将从政策上支持留学人员回国创业 2015-08-17
- 深入实施科技人才计划 大力培养高层次创新人才 2015-08-14
- 乔玉：甘当人才创新创业的服务员 2015-08-14
- 党战略：做好新常态下海外人才引进工作 2015-08-14

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区育慧里5号院1号楼 邮编：100101
院办电话：010-84658600
信息宣传处：010-84650950、010-84651389
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210